Inflación, Derecho Tributario y control parlamentario. El ajuste de la Unidad Tributaria como acto administrativo complejo

Carlos E. Weffe H.

Sumario

I. Introducción
II. La unidad tributaria. Origen. Regulación. Procedimiento legal para su reajuste
III. La determinación aritmética del SENIAT y la *opinión favorable* de la Comisión Permanente de Finanzas de la AN como *acto complejo*. Consecuencias de la *opinión desfavorable* de la Comisión Permanente de Finanzas de la AN

I. Introducción.

Una parte fundamental de la política sistemática del resto de las instituciones del Estado venezolano para desconocer la autoridad de la Asamblea Nacional, electa el 6 de diciembre de 2015[1], se ha basado en el desdén del control que constitucionalmente ha sido asignado al Legislativo sobre el ejercicio de las competencias del Gobierno y, en general, de la Administración Pública.[2] Como es obvio, la pretendida sustitución *ex facto* del Legislativo procura asegurar la más absoluta discrecionalidad en el ejercicio del poder, de modo que (i) la gestión administrativa no quede sometida plenamente a la Ley y al Derecho;[3] (ii) las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público no queden sujetas a la definición constitucional o legal;[4] ni mucho menos (iii) sea exigible la responsabilidad por violación de la Constitución, abuso o desviación de poder.

---

1 Entre ellas, la instalación de una «Asamblea Nacional Constituyente». Vid. Weffe H., Carlos E.; «Bases para la 'Asamblea Nacional Constituyente' de 2017. Una tentativa de dictadura soberana», en *Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJ* Nº 13. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Julio 2017, pp. 1615-1652. Consultado el 13 de marzo de 2019 en https://www.academia.edu/33975606/Bases_para_la_Asamblea_Nacional_Constituyente_de_2017._Una_tentativa_de_dictadura_soberana.

2 De acuerdo con el artículo 187.3 de la Constitución (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 5.908 Extraordinario, del 19 de febrero de 2009), corresponde a la Asamblea Nacional "*ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca*".

3 Artículo 141, Constitución.- "*La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho*".

4 Artículo 137, Constitución.- "*La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen*".

Hay, en efecto, "*una ruptura radical del orden constitucional que ha destruido el Estado de Derecho y acabado con la institucionalidad democrática*".[5]

En materia tributaria, el cambio de correlación de fuerzas en el Parlamento –y la consecuencial reacción *dictatorial*[6] del grupo dominante- ha agravado el *déficit institucional* en comentarios. Entre muchas otras manifestaciones, el feno eno se manifiesta con particular fuerza "*con la degradación de la reserva legal tributaria, garantía esencial a la creación y modificación de los tributos*", lo que –a su vez- se revela, entre otras muchas formas, a través de "*la subestimación radical y la postergación del ajuste de la unidad tributaria*",[7] en un escenario de galopante hiperinflación[8] que –junto a otros muchos factores- configura

> *…un cuadro de degradación y relativización de los derechos constitucionales a (i) contribuir conforme a la capacidad económica efectiva, (ii) la prohibición de discriminación, (iii) la prohibición de confiscación, (iv) la legalidad y tipicidad tributaria y la seguridad jurídica y la calculabilidad de los actos en la aplicación de los tributos que demandan un ámbito de certeza imperturbable.*[9]

La situación comentada se maximiza como consecuencia de la *apertura* en la concepción de la reserva legal tributaria, operada como consecuencia de la reforma al Código Orgánico Tributario («COT») de 2014.[10] En efecto, la

---

5 Romero-Muci, Humberto; «Desinstitucionalización tributaria en Venezuela: entre la Distopía y la Anomia Social», en Gómez Cotero, José de Jesús y Béjar Rivera, Luis José (Coords.); *Ética y Moral Tributaria*. Colección Vía Tributaria de la Universidad Panamericana. Thomson Reuters. Ciudad de México, 2018, p. 120.

6 Bajo la forma de una *dictadura soberana*, (Schmitt), de corte totalitario (Sartori), que culmina el largo proceso de deriva autoritaria de las instituciones del Estado venezolano bajo la égida del Ejecutivo. Ver Weffe; *Bases*... pp. 1.642-1.647; Romero-Muci; *Desinstitucionalización*… p. 122; y Weffe H., Carlos E.; «Delegación Legislativa y Libertad. La Ley Habilitante de 2010 y su relación con la Libertad», en *Revista de Derecho Público* Nº 130. EJV, Caracas, 2012, pp. 61-63. Consultado el 13 de marzo de 2019 en https://www.academia.edu/33396574/Delegaci%C3%B3n_Legislativa_y_Libertad._La_Ley_Habilitante_de_2010_y_su_relaci%C3%B3n_con_la_Libertad.

7 Romero-Muci; *Desinstitucionalización*... p. 121.

8 Al cierre de enero de 2019, la inflación agregada es de 191,2% mensual, y 2.688.670% anual. Considerando el clima de inestabilidad política y económica, el Fondo Monetario Internacional ha estimado que la inflación en Venezuela puede alcanzar un estimado de *diez millones por ciento* de inflación anualizada para el cierre de 2019. Vid. Aldekoa, Jon; «La hiperinflación de Venezuela se agrava: los precios suben un 2.688.670% en el último año», en *Libre Mercado*, 12 de febrero de 2019. Consultado el 13 de junio de 2019 en https://www.libremercado.com/2019-02-12/la-hiperinflacion-de-venezuela-se-agrava-los-precios-suben-un-2688670-en-el-ultimo-ano-1276632922/.

9 Romero-Muci; *Desinstitucionalización*… p. 121.

10 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.152 Extraordinario, del 18 de noviembre de 2014.

modificación legislativa amplió el ámbito de intervención del Ejecutivo en la definición de los elementos esenciales del tributo, para los supuestos de:

(i) *Sujetos pasivos*, en el caso de los *responsables por vinculación* configurados por los agentes de retención y de percepción, *ex* artículo 27 del Código;[11]
(ii) *Alícuotas*, dentro de los límites máximo y mínimo que al efecto fije la ley creadora del tributo;[12] y
(iii) *Referencias cuantitativas* utilizadas en la definición legal del tributo, tales como la base de cálculo, la estructura de tramos progresivos y alícuotas, como es el caso de la unidad tributaria («UT»), objeto de estos mínimos comentarios.[13]

De lo dicho se evidencia una clara tendencia hacia la *administrativización* del concepto de relación jurídico-tributaria, desvinculándola de su carácter obligacional y de la igualdad que debe reinar entre las partes de esta obligación y acercándola a una suerte de *relación de sujeción especial*,[14] o dicho sin eufemismos, a una auténtica *relación de poder*.[15]

---

11 Vid. Weffe H., Carlos E.; «La responsabilidad tributaria», en *Revista de Derecho Tributario* Nº 145. AVDT. Caracas, 2015, pp. 55-56, en nota al pie 36. Consultado el 13 de marzo de 2019 en: https://www.academia.edu/8571277/La_Responsabilidad_Tributaria.

12 Belisario Rincón, José Rafael; «La grave crisis del Principio de Legalidad Tributaria en Venezuela. 'Basado en el artículo '¿Se encuentra en crisis el Principio de Legalidad en Venezuela?' del profesor Gabriel Ruan», en Weffe H., Carlos E y Atencio Valladares, Gilberto (Coords.), *Liber Amicorum. Homenaje a la Obra del Profesor Gabriel Ruan Santos*. AVDT. Caracas, 2018, p. 187 en nota al pie 4.

13 Weffe H., Carlos E.; «La Legislación Delegada Tributaria de 2014 (1): Parte General. Síntesis analítica», en *XIV Jornadas de Derecho Público. Impacto de los Decretos-Leyes: Balance y Perspectivas*. UMA. Caracas, 2015, pp. 154-155. Consultado el 13 de marzo de 2019 en: https://www.academia.edu/15492571/La_Legislaci%C3%B3n_Delegada_Tributaria_de_2014_1_Parte_General._S%C3%ADntesis_anal%C3%ADtica.

14 La semejanza entre la situación descrita y la relación de sujeción especial radica en la rebaja de las garantías jurídicas para el ciudadano, sobre la base de la especial intensidad que, así entendida, tendría la relación de éste con la Administración, en tanto contribuyente. No es la relación tributaria, ni siquiera así, una relación de sujeción especial: en todo caso, es -como lo ha dicho críticamente la doctrina- una relación de poder. Vid. Gil García, Luz; García Coronado, Gloria y Esteban García, Raúl Hernando; «Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto», en *Prolegómenos. Derechos y Valores,* vol. XII, Nº 23. Editorial Universidad Militar Nueva Granada. 2009, pp. 177-192. Consultado el 13 de marzo de 2019 en: https://www.redalyc.org/html/876/87617260014/.

15 Vid. Ferreiro Lapatza, José Juan; «La codificación en América Latina. Análisis comparativo de los Modelos OEA/BID (1967) y CIAT (1997)», en *XX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. ILADT. Salvador de Bahía, 2000, p. 1.199; y García Novoa, César; «La Codificación del Derecho Tributario en Latinoamérica 30 de años de Codificiacion del Derecho Tributario», en Sol Gil, Jesús (Coord.), *30 años de la Codificación del Derecho Tributario en Venezuela*. Tomo IV. AVDT. Caracas, 2012, pp. 44-45.

Sin embargo, conviene enfatizar el hecho que ni siquiera en el caso de que al tributo se le conciba como una *relación de poder* ello significa su *desjuridificación*, ni el olvido de los *checks and balances* que son consustanciales para la ablación legítima de la propiedad por vía tributaria en el Estado de Derecho.[16] Así, aún en ese escenario la reserva legal se erige en una garantía *de separación funcional del poder público*, de modo que ninguna exacción puede establecerse válidamente sin que para ello cuente con la previa cobertura de un enunciado normativo, emitido conforme con el ordenamiento y dotado de eficacia, de rango legal.[17]

En el caso concreto de la UT, esta garantía queda reforzada por la necesaria participación del Legislativo en el procedimiento de fijación del valor de dicho módulo monetario. Al respecto, el artículo 131.15 del COT prevé lo siguiente:

> *La Administración Tributaria tendrá las facultades, atribuciones y funciones que establezcan la Ley de la Administración Tributaria y demás leyes y reglamentos, y en especial: […]*
>
> *15.- Reajustar la unidad tributaria (U. T.) dentro de los quince (15) primeros días del mes de febrero de cada año, previa opinión favorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, sobre la base de la variación producida en el Índice Nacional de Precios al Consumidor fijado por la autoridad competente, del año inmediatamente anterior. La opinión de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional deberá ser emitida dentro de los quince (15) días continuos siguientes de solicitada.*

A pesar de lo expuesto, desde 2016 el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria («SENIAT») ha venido *desconociendo* el mandato contenido en la previsión normativa citada, determinando el valor de la UT aplicable para la reexpresión de las magnitudes cuantitativas vinculadas a la conformación y ejecución del crédito tributario (i) unilateralmente; y (ii) bajo parámetros *distintos* a los de la mera determinación objetiva y simple cálculo aritmético de la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, fijado por la autoridad competente, del año inmediato anterior.[18]

---

16 García Novoa; *La Codificación*… p. 45.
17 Romero-Muci; *Desinstitucionalización*… p. 125.
18 Artículo 3, parágrafo tercero del COT.

Bajo estas premisas, el objeto de este documento se limita únicamente[19] a determinar la naturaleza jurídica del acto de determinación del valor de la UT *ex* artículo 131.15 del COT, y -sobre esa base- establecer las consecuencias jurídicas derivadas de la *primera* de las conductas enumeradas en el párrafo anterior, esto es, la determinación *unilateral* por el SENIAT del reajuste de la UT a pesar de que la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional (la «Comisión») emita opinión *desfavorable* al mencionado reajuste.

El análisis planteado tiene hoy interés estrictamente teórico, pues en la práctica el problema ha sido desplazado -o más bien, agravado al extremo de la ignominia - por la «doctrina» del *desacato* de la Asamblea Nacional, tesis justamente calificada como *aberrante*, y que supone una apócrifa causa general de invalidación *a priori* de toda la actuación de la que es -hoy- la única representación legítima de la soberanía popular.[20] Para el caso que nos ocupa, esto sirvió de mampara a la Presidencia de la República para «autorizar» al SENIAT el reajuste unilateral en comentarios, con pretendido fundamento en una hipotética «emergencia económica continuada» *ex* artículo 338 de la Constitución, deslegalizándose írritamente en la Administración Tributaria la fijación del valor de la UT, al margen del control de la Asamblea Nacional y de la información técnica idónea.[21]

II. La unidad tributaria. Origen. Regulación. Procedimiento legal para su reajuste.

La UT es un *módulo monetario*, que sirve como técnica de indexación de los valores que expresan referencias cuantitativas en las leyes tributarias, fundamentalmente en lo relativo a las magnitudes monetarias utilizadas en las definiciones normativas de la *base de cálculo*, la estructura de *tramos progresivos*, *alícuotas* tributarias y otras variables numerarias fijas utilizadas en la definición legal del tributo.[22]

---

[19] En consecuencia, no es objeto de este brevísimo documento el análisis las distorsiones derivadas de la atávica subestimación del valor de la unidad tributaria, inconstitucional práctica de hace ya muchos años. Al respecto, ver Romero-Muci, Humberto; *Uso, abuso y perversión de la unidad tributaria: una reflexión sobre tributación indigna*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2016.

[20] Vid. Casal, Jesús María; *Asamblea Nacional conquista democrática vs. demolición autoritaria : elementos de la argumentación y práctica judicial autoritaria de la Sala Constitucional del Tribunal Suprema de Justicia*. UCAB – Konrad Adenauer Stiftung. Caracas, 2017; y Brewer-Carías, Allan R.; *La Justicia Constitucional, la Demolición del Estado Democrático en Venezuela en Nombre de un 'Nuevo Constitucionalismo', y una Tesis 'Secreta' de Doctorado en la Universidad de Zaragoza*. EJV. Ciudad de Panamá, 2018, pp. 172-176, *et passim*.

[21] Romero-Muci; *Deslegalización*… pp. 136-137.

[22] *Vid*. Romero-Muci; *Uso*… p. 31; y Weffe H., Carlos E.; *Inflación y Derecho Penal Tributario. Las sanciones pecuniarias como obligaciones de «valor»*, en Revista de Derecho Tributario Nº 150. AVDT. Caracas, 2016, pp. 66-68. Consultado el 13 de marzo de 2019 en

El ordenamiento venezolano ha incorporado la UT como respuesta ante la desvalorización que, por efectos de la inflación, han sufrido las referencias cuantitativas tributarias. El módulo monetario en comentarios ha sido agregado a las regulaciones fiscales desde la entrada en vigor del COT de 1994[23]. El artículo 229 de ese Código creó la UT, y fijó su valor en la cantidad de *un mil bolívares*, equivalentes a *0,00001 bolívares* de hoy.[24] De acuerdo con la norma,

> *Esta cantidad se reajustará a comienzos de cada año por resolución de la Administración Tributaria, **previa opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados del Congreso de la República**, sobre la base de la variación producida en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el área metropolitana de Caracas, del año inmediatamente anterior, que publicará el Banco Central de Venezuela antes del día 15 de enero de cada año.*[25]

La competencia para la determinación del valor de la UT ha estado, desde su creación, *conjuntamente* en manos del Ejecutivo Nacional –por órgano del SENIAT- y del Legislativo Nacional, por órgano de la Comisión Permanente de Finanzas del Legislativo[26] (la «Comisión»), respectivamente. A este respecto, el parágrafo segundo del artículo 3 del COT de 1994 señalaba lo siguiente:

> *Por su carácter de determinación objetiva y de simple aplicación aritmética, la Administración Tributaria reajustará el valor de la unidad tributaria de acuerdo con lo dispuesto en este Código.*[27]

En 2001, el SENIAT –como proyectista- procuró *eliminar* el requisito de la previa *opinión favorable* de la Comisión para el reajuste de la UT. En efecto, según el artículo 121.15 del proyecto de COT presentado a la Asamblea Nacional el 23 de marzo de 2001, la Administración Tributaria tendría competencia para "*Reajustar la unidad tributaria (U.T.) dentro de los quince (15) primeros días del mes de febrero de cada año, sobre la base de la variación producida en el Índice*

---

https://www.academia.edu/35487471/INFLACI%C3%93N_Y_DERECHO_PENAL_TRIBUTARIO._Las_sanciones_tributarias_como_obligaciones_de_valor.

23 Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.727 Extraordinario, del 27 de mayo de 1994.

24 Luego de las reconversiones monetarias de 2007 y 2018, que reexpresaron la unidad monetaria en términos en los que un bolívar *nominal* de 1994 equivale a cien mil millones de bolívares *nominales* de 2018.

25 El énfasis y el subrayado son nuestros.

26 La Comisión Permanente de Finanzas del Senado en el Congreso de la República, entre 1994 y 1999, y la misma Comisión, ahora de la unicameral Asamblea Nacional, desde el 30 de diciembre de 1999 en adelante.

27 Las itálicas y el subrayado son nuestros.

de Precios al Consumidor (IPC) en el Área Metropolitana de Caracas, del año inmediatamente anterior, publicado por el Banco Central de Venezuela. Vencido dicho lapso la unidad tributaria se entenderá automáticamente reajustada".[28]

Como puede verse, el proyectista reafirmó el carácter netamente objetivo y de simple *determinación aritmética* –esto es, *reglado*- de la competencia para actualizar el valor de la UT. Ello se deduce:

(i) De la preservación del parágrafo segundo del artículo 3 del Código Orgánico Tributario de 1994, previamente citado; y
(ii) Del carácter *automático* del reajuste, en el supuesto que el SENIAT no hubiese dictado el acto administrativo en el que conste el nuevo valor de la UT dentro de los 15 primeros días del mes de febrero de cada año, según el artículo 121.15 del Proyecto de COT presentado a la Asamblea Nacional.[29]

Sin embargo, la Subcomisión encargada del análisis del Proyecto de COT propuso cambiar la redacción del artículo 121.15, para agregar que *la modificación de la unidad tributaria requerirá la opinión favorable de la Comisión*.[30] La propuesta contó con la acalorada oposición del -entonces- diputado Leonardo Palacios Márquez, quien defendió el conferir competencia *exclusiva* al SENIAT para la fijación de la unidad tributaria sobre la base del carácter de "*típica función administrativa*" del reajuste. En sus palabras,

> *Tenemos entendido, y era una visión, que la unidad tributaria iba a ser una visión automática de la Administración Tributaria, sin necesidad de pasar por la Comisión Permanente de Finanzas.*
>
> *La experiencia desde 1994, cuando se incluyó la unidad tributaria, es que la unidad tributaria debía haberse aprobado en los primeros días del año, y pasaba marzo, abril, mayo, junio, y es en junio, julio, cuando se establecía la modificación en la Comisión Permanente de Finanzas. Tanto así que se reconoció en un informe que se nos hizo llegar, que se hacía la reforma a la unidad tributaria en forma tardía, porque si no se caía la recaudación. Y si queremos jugar en forma transparente, la unidad tributaria tiene que ser fijada desde el inicio, sin necesidad de la*

[28] Sesión de la Asamblea Nacional del 5 de abril de 2001, p. 76.
[29] *Ídem*.
[30] Informe de la Subcomisión encargada del estudio del proyecto de COT para su segunda discusión.

aplicación de la misma para la Comisión Permanente de Finanzas.

Eso tuvo su razón de ser, porque la Ley Habilitante que se le dio al Presidente Caldera y que fue expuesta en el Plan de Reforma Tributaria, presentado el 8 de marzo por el doctor Julio Sosa Rodríguez, la única forma de que le pasaran la autorización o la habilitación para que se estableciera la unidad tributaria, era ese mecanismo, mientras se entendía, mientras se vivía y se percibía lo que era la unidad tributaria.

Ya después de ocho, nueve años, no hace falta que se condicione su aprobación, porque es una típica función administrativa. No hay necesidad de la aprobación de la Comisión Permanente de Finanzas.

En consecuencia, pido la modificación del artículo 121 en el numeral 15.[31]

La argumentación precedente reconoce, *expresamente*, que la opinión favorable de la Comisión es una *conditio sine qua non* para la fijación del valor de la U.T. Así fue finalmente aprobado[32], reafirmando así la necesaria participación del Poder Legislativo –en garantía de la legalidad tributaria y del carácter *reglado* de la competencia administrativa en la materia- en la determinación del valor de la UT.

En efecto, el empleo de la UT –y sobre todo, su eventual fijación unilateral por el SENIAT, sujeto activo de la obligación tributaria- puede generar *duda razonable* respecto de su adecuación a la *reserva legal tributaria*, de acuerdo con la cual está constitucional[33] y legalmente[34] prohibido que los elementos esenciales

---

31 La propuesta del –entonces- diputado Palacios Márquez obtuvo *un solo voto*, por lo que fue finalmente rechazada. El subrayado es nuestro. *Segunda discusión del Código Orgánico Tributario*. Sesión de la Asamblea Nacional del 30 de agosto de 2001, pp. 527-533.

32 Artículo 121.15 del COT, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305, del 17 de octubre de 2001.

33 Según el artículo 224 de la Constitución de 1961 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.357 Extraordinario, del 2 de marzo de 1984), "*No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos*". Hoy día, el encabezamiento del artículo 317 de la Constitución estatuye lo mismo, en los siguientes términos: "*No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la ley que cree el tributo correspondiente*".

34 El encabezamiento del artículo 4 del COT de 1994 señ laba, a este respecto, lo siguiente: "*Solo a la ley corresponde regular con sujeción a las normas generales de este Código, las siguientes materias: 1.- Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho imponible, fijar la alícuota del tributo, la base de su cálculo e indicar los sujetos pasivos del mismo; 2.- Otorgar exenciones y rebajas*

del tributo (en especial la base imponible y la alícuota, como magnitudes cuantitativas de la exacción) estén fijadas de forma distinta a la ley. Sin embargo, como lo ha señalado la jurisprudencia[35], hay varios factores que concurren para salvaguardar la reserva legal y la legalidad administrativa en el empleo de la UT como módulo monetario de indexación de las obligaciones tributarias:

(i) Su fijación inicial por el legislador, *ex* artículo 229 del Código Orgánico Tributario de 1994;
(ii) El carácter *estrictamente reglado* de la competencia de la Administración Tributaria para calcular el reajuste anual del valor de la UT, de simple *determinación aritmética* por medio del Índice Nacional de Precios al Consumidor («INPC») publicado por el Banco Central de Venezuela; esto es, *no existe discrecionalidad alguna para la Administración en su determinación, ni valoración alguna de razones de oportunidad o conveniencia*; y
(iii) La concurrencia del Legislativo en la determinación aritmética de la UT, expresada en la necesaria ***opinión favorable*** de la Comisión, para que el acto en el que conste la actualización anual del valor de la UT *pueda formarse válidamente*.

El Decreto-Ley de COT hoy vigente mantuvo *inalterado* el régimen de determinación de la UT. En este sentido, el artículo 131.15 sujeta la determinación aritmética, completamente *reglada* de la UT con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, a la previa opinión favorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional.

---

de impuesto; 3.- Autorizar al Ejecutivo Nacional para conceder exoneraciones y otros beneficios o incentivos fiscales; y 4.- Las demás materias que les sean remitidas por este Código". A este respecto, la primera frase del parágrafo primero de ese artículo es emblemática: "*En ningún caso se podrá delegar la definición y fijación de los elementos integradores del tributo así como las demás materias señaladas como de reserva legal por este artículo, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el parágrafo segundo*". Los textos transcritos se reproducen, de forma prácticamente idéntica, en el encabezamiento y el parágrafo segundo del artículo 3 del Código Orgánico Tributario hoy vigente, con la salvedad de que, hoy día, es posible que el legislador delegue en el Ejecutivo la fijación de la alícuota, siempre dentro de los límites mínimos y máximos establecidos en la ley creadora del tributo respectivo.

35 *Cfr*. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno del 8 de julio de 1998, caso *Asociación Civil Aeroclub Valencia v. Estado Carabobo*, cit. en Romero-Muci; *Uso*… cit.

III. La determinación aritmética del SENIAT y la opinión favorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la AN como acto complejo. Consecuencias de la opinión desfavorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la AN.

Bajo las premisas anteriores, es posible calificar al acto de fijación del valor de la UT como un *acto administrativo complejo*. En efecto, el acto de fijación del valor anual de la UT es un acto *único*, que requiere de las declaraciones sucesivas de varios órganos –el SENIAT y la Comisión- como suma de voluntades para expresar una *única decisión*, en este caso la mera expresión aritmética del efecto de la inflación anual sobre la UT, determinado con base en el INPC, y en donde la expresión de la voluntad de cada uno de los intervinientes es *conditio sine qua non* de la validez jurídica del acto conjunto final; y de *contenido y fin único*, en los términos previamente reseñados.[36]

En este sentido, la configuración del acto de fijación del valor anual de la UT responde, como se indicó previamente, a la necesidad de salvaguarda de la reserva legal y la legalidad administrativa en el empleo de la UT como módulo monetario de indexación de las obligaciones tributarias.

Por ello, dado el carácter eminentemente *reglado* y de mera *determinación aritmética* del valor de la UT, con base en la variación del INPC para el año inmediato anterior ex artículos 3, parágrafo segundo y 131.15 del COT, en el caso -hoy hipotético, dada la *monstruosa* tesis del desacato, según lo señalado precedentemente- de que la Administración Tributaria sometiese a la consideración de la Comisión una propuesta de variación del valor de la UT, y ésta emitiese una *opinión desfavorable*, el SENIAT deberá someter a la consideración de la Comisión un *nuevo cálculo*, donde se exprese *reglada* y *razonadamente* las operaciones aritméticas:

(i) De determinación del valor de la UT que sirve de base al cálculo del reajuste;
(ii) De los parámetros de medición de la variación anual de la inflación, esto es, el cálculo de la variación anual del INPC determinado por el Banco Central de Venezuela; y
(iii) El valor final de reexpresión de la UT, el cual debe responder a la medida real de la inflación en el período anual inmediato anterior en los términos del Código Orgánico Tributario.

Ámsterdam, marzo de 2019

---

36 *Cfr*. Silva Aranguren, Antonio; *Los actos administrativos complejos.* Cuadernos de la Cátedra «Allan R. Brewer-Carías» de Derecho Administrativo N° 13. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1999, pp. 26-39.